

L'utilisation des documents officiels dans le cadre de l'obligation de diligence raisonnée du Règlement bois de l'UE

Introduction

Le Règlement bois de l'UE¹ (« Règlement bois ») interdit la mise sur le marché européen de bois récolté illégalement. À ce titre, il incombe aux personnes qui introduisent du bois et des produits dérivés sur le marché (les « opérateurs ») de s'acquitter de certaines obligations visant à réduire le risque d'illégalité.

Dans le cadre de ces obligations, il incombe notamment aux opérateurs de faire preuve de diligence raisonnée concernant le bois et les produits dérivés qu'ils introduisent sur le marché européen². L'obligation de diligence raisonnée est une mesure de gestion du risque qui repose sur trois éléments essentiels : (i) accès aux informations relatives au bois et à sa chaîne d'approvisionnement, (ii) évaluation des risques d'introduction de bois récolté illégalement dans la chaîne d'approvisionnement et (iii) atténuation efficace des risques non négligeables qui ont été identifiés lors de la procédure d'évaluation du risque.

L'application du Règlement bois au niveau national relève des « autorités compétentes » désignées par les États membres. Ces dernières sont chargées de procéder à des contrôles sur les opérateurs afin de vérifier, entre autres, qu'ils respectent l'obligation qui leur incombe de faire preuve de diligence raisonnée³.

¹ Règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, JO L 295, 12.11.2010, p. 23.

² Articles 4 et 6 du Règlement bois.

³ Article 10 du Règlement bois.

16 mars 2015

Pour faire preuve de diligence raisonnée, les opérateurs utilisent communément, entre autres, des documents issus de sources officielles. Le présent document explique pourquoi l'accès à ces informations, s'il ne s'accompagne pas d'autres mesures, ne suffit pas à se conformer au Règlement bois. Il illustre également l'importance, de la part des opérateurs de même que des autorités compétentes, de toujours évaluer la crédibilité des documents officiels et il suggère comment utiliser d'autres sources d'informations.

Qu'entend-on par « documents officiels » dans le contexte du Règlement bois ?

Le Règlement bois ne définit pas ce qui constitue du bois légal, mais il fait référence au bois qui a été « récolté dans le respect de la législation applicable dans le pays de récolte »⁴. Pour que les opérateurs puissent évaluer les risques d'illégalité dans leur chaîne d'approvisionnement, le Règlement bois dispose qu'ils recueillent des « documents ou autres informations indiquant la conformité du bois avec la législation en vigueur dans le pays de récolte »⁵. La liste précise des documents et informations nécessaires dépend des lois et pratiques appliquées dans le pays de récolte⁶.

Aux fins visées ici, les « documents officiels » font référence à l'ensemble des documents qui garantissent la conformité avec la législation applicable dans le pays de récolte, et sont émis par un organisme officiel compétent en la matière. Il s'agit généralement de documents émis par les autorités publiques ; p. ex. l'administration centrale, régionale ou autre organe décentralisé de même que les agences gouvernementales. Les documents émis dans le cadre de systèmes de vérification tierce partie homologués par l'État, tels que le système de vérification de la légalité du bois indonésien (« SVLK »), entrent également dans cette catégorie.

Pourquoi les documents officiels seuls ne suffisent pas

Le Règlement bois reconnaît implicitement que les documents officiels seuls ne permettent pas aux opérateurs de respecter l'obligation qui leur incombe de faire preuve de diligence raisonnée. En premier lieu, en vertu de ses dispositions relatives à la diligence raisonnée, les opérateurs doivent avoir accès à plusieurs types d'informations différents sur leur chaîne d'approvisionnement⁷. En deuxième lieu, l'accès aux « documents ou autres informations » ne s'entend pas comme une obligation autonome mais comme une première étape incontournable. Les opérateurs sont ensuite tenus d'analyser ces informations, et autres informations, afin d'évaluer le risque de présence de bois récolté illégalement dans leur chaîne d'approvisionnement⁸. En conséquence, les opérateurs sont tenus d'évaluer la crédibilité et la pertinence de tous les documents en leur possession, même s'il s'agit de documents officiels.

4 Article 2(f) du Règlement bois.

5 Article 6(1)(a), dernier alinéa, du Règlement bois.

6 Voir en annexe l'aperçu des catégories d'informations pertinentes.

7 Article 6(1)(a) du Règlement bois.

8 Article 6 du Règlement bois.

16 mars 2015

Les exemples suivants illustrent pourquoi les opérateurs doivent s'assurer de la crédibilité et de la pertinence des documents officiels lors de l'évaluation du risque d'introduction de bois illégal dans leur chaîne d'approvisionnement. Le premier ensemble d'exemples vise des cas où les documents officiels n'ont pas été émis en conformité avec les règles nationales applicables :

- La falsification de documents officiels est problématique, notamment dans les pays exportateurs de bois où la gouvernance est faible. Au cours d'une enquête menée en 2013, l'autorité compétente allemande responsable du Règlement bois a pris connaissance d'une lettre frauduleuse prétendument émise par le Ministère de l'environnement de la République démocratique du Congo. L'opérateur avait transféré la lettre à l'autorité compétente suite à des doutes de cette dernière quant à la légalité d'une cargaison de bois en provenance de République démocratique du Congo mise sur le marché allemand. Il est apparu que la lettre, ainsi que d'autres documents, avaient été falsifiés dans le but de dissimuler l'origine illégale du bois⁹.
- La corruption peut fragiliser les systèmes nationaux d'attribution des permis, les rendant ainsi incapables de garantir que le bois accompagné d'un permis d'exploitation a bien été récolté conformément aux règles nationales applicables. La Commission indépendante anti-corruption du Cameroun a signalé un tel exemple en 2011 concernant l'appel d'offres de certains types de permis de ventes de coupe. Plusieurs membres du Comité interministériel, chargés d'évaluer et de sélectionner les offres soumises par les entreprises, auraient notamment été impliqués dans plusieurs irrégularités liées au détournement de fonds publics, auraient négligé les critères d'attribution prévus par la loi, l'existence de conflits d'intérêts ou la soumission de documents non fiables. Le rapport a donc recommandé l'annulation des résultats de l'appel d'offres concernant les permis de vente de coupes pendant un trimestre en 2011, et la révision du système d'attribution des permis.¹⁰
- En outre, les permis d'exploitation peuvent être problématiques lorsqu'un pays introduit de nouvelles lois forestières déterminant la manière dont ils sont attribués mais que les permis émis précédemment (illégaux, selon le nouveau cadre national) sont toujours utilisés par les entreprises. Cela semble être le cas au Ghana suite à l'adoption d'une nouvelle loi en 1998¹¹. Cette loi prévoit que les droits de coupe, concessions ou baux précédents soient « convertis » en Contrats d'exploitation du bois mais des recherches menées par Global Witness ont indiqué qu'un grand nombre de permis octroyés avant 1998 sont toujours utilisés et n'ont pas été convertis. Quelles que soient les raisons de ce manquement, les anciens baux, concessions ou droits de coupe ne répondent pas aux exigences de légalité prévues par la loi ghanéenne¹².

9 Voir le rapport d'activité 2013 de l'autorité compétente allemande, http://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/08_Service/07_Publikationen/Geschaeftsbericht2013.html, p. 26, et la présentation PowerPoint 2014 d'un agent de ladite autorité,

http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/vTI/Bilder/Startseite/Kompetenzzentrum/Vortraege_2014/18.3.2014_J%C3%B6rg%20Appel.pdf, p. 16.

10 Voir le Rapport sur l'état de la lutte contre la corruption au Cameroun en 2011, novembre 2012, p. 130 et suivantes,

https://www.google.be/search?q=rapport+sur+l%27%C3%A9tat+de+la+lutte+contre+la+corruption+au+cameroun+en+2011&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:fr:official&client=firefox-a&channel=nts&gfe_rd=cr&ei=EK2FVP6XL9fDcKz6gagl.

11 Loi sur la gestion des ressources ligneuses, 1998 (Loi 547).

12 Voir le rapport de Global Witness intitulé « Three quarters of Ghana's logging permits could break Europe's new timber law », mai 2013, http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/GW_Ghana_logging_permits.pdf.

16 mars 2015

Les documents officiels peuvent également s'avérer problématiques même s'ils ont été correctement émis selon les règles nationales, mais que des irrégularités apparaissent plus tard en pratique :

- Les pratiques d'exploitation illégale sont souvent sources de préoccupation. Il arrive que le niveau d'exploitation dépasse les quotas autorisés par les permis ou concessions dans les pays ou régions où la gouvernance forestière est faible et qui disposent de peu de ressources leur permettant de surveiller les activités d'exploitation. Les fournisseurs peuvent être en mesure de présenter aux opérateurs et aux autorités compétentes des documents officiels authentiques, mais ceux-ci ne garantissent pas nécessairement que le bois provient d'arbres qui étaient destinés à l'abattage. Par exemple, Greenpeace a attiré l'attention sur des problèmes récurrents dans l'État de Pará, au Brésil, où des scieries exportatrices se réfèrent à des plans d'aménagement forestier autorisés qui, en réalité, ne correspondent pas aux zones forestières effectivement exploitées¹³.
- Le défaut d'application des lois forestières constitue également un type d'irrégularité. Par exemple, on a signalé que les règles d'exportation du bois n'étaient pas toujours respectées au Myanmar¹⁴. En effet, bien que le bois puisse y être récolté légalement à partir de cinq sources, son exportation n'est autorisée que s'il provient de trois de ces sources : forêts domaniales (gérées par l'État), plantations et forêts naturelles. Cependant, en raison d'un manque de politiques de ségrégation efficaces au point d'exportation principal, (à savoir, le port maritime d'Yangon), différentes sources de bois sont souvent mélangées. Le bois ne peut par conséquent pas être légalement exporté mais il s'accompagne de documents officiels et il arrive qu'il se retrouve dans la chaîne d'approvisionnement des opérateurs européens.

Ces exemples montrent que les documents officiels ne permettent de répondre que partiellement à l'obligation de diligence raisonnée, et que d'autres sources d'informations concernant l'approvisionnement en bois doivent également être étudiées. De plus, ils démontrent que les opérateurs peuvent avoir accès à des sources d'informations sur leur chaîne d'approvisionnement qui devraient leur permettre d'effectuer directement l'analyse du risque.

Comment examiner les documents officiels

Lorsque les autorités compétentes procèdent à des contrôles sur les opérateurs, ces derniers doivent être capables de démontrer de quelle manière ils ont évalué la crédibilité et la pertinence des documents officiels (et autres informations) sur lesquels ils se basent. Les étapes suivantes contribuent à cet exercice :

- Accéder à des sources d'informations supplémentaires relatives aux risques pertinents associés à différents types de documents officiels :
 - Organismes publics, p. ex. : CLD, PNUE, FAO, Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), DG Environnement et DG Développement de la Commission européenne et autorités compétentes nationales ;

13 Voir le rapport de Greenpeace intitulé « The Amazon Silent Crisis », mai 2014, <http://www.greenpeace.org/usa/Global/usa/planet3/PDFs/Forests/SilentCrisisTimberReport.pdf> as well as Greenpeace's report Night Terrors, October 2014, http://www.greenpeace.org.uk/sites/files/gpuk/gp_amz_silent_crimefile_final_dps.pdf.

14 Voir le rapport de Forest Trends intitulé « Timber Trade Flows and Actors in Myanmar: the Political Economy of Myanmar's Timber Trade », novembre 2013, p. 1, http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_4133.pdf.

16 mars 2015

- Instituts de recherche, p. ex. : Institut forestier européen (IFE), Chatham House et the World Resources Institute (WRI) ;
 - ONG, p. ex. : the Environmental Investigation Agency (EIA), FERN, Amis de la Terre, Forest Trends, Global Witness, Greenpeace, Tropenbos, TRAFFIC et WWF ;
 - Autres sources, p. ex. : organismes de surveillance indépendants tels que Resource Extraction Monitoring (REM) et Forests Monitor. Sites d'actualités environnementales tels que mongabay.org.
-
- Lorsque des risques particuliers sont identifiés pour une zone géographique spécifique, les images satellites peuvent aider à détecter les illégalités telles que les récoltes pratiquées au-delà des limites autorisées des concessions. Ces images sont notamment disponibles sur les sites Web de Google Earth et de Global Forest Watch.
 - Vérifier les exigences nationales en vue de d'apprécier la pertinence de certains documents officiels et de définir s'ils peuvent prouver la légalité.
 - S'informer sur le permis spécifique au titre duquel le bois a été récolté. Puis chercher des preuves indiquant dans quelle mesure les règles de procédure et les modalités connexes à ce type de permis ont (ou n'ont pas) été respectées. Par exemple, la nécessité de passer par un processus d'appel à la concurrence ou d'obtenir l'autorisation ou la ratification préalable d'organismes publics.
 - Contacter les autorités publiques du pays de récolte afin d'exclure le risque de falsification. Avoir conscience du fait qu'une personne utilisant sciemment un document falsifié coure le risque de s'exposer à des poursuites pénales en vertu du droit en vigueur dans la majorité des États membres de l'UE¹⁵.
 - Tenir un registre des procédures d'évaluation du risque, comme le prévoit le Règlement bois (notamment des documents officiels reçus antérieurement par les opérateurs et les fournisseurs pour être en mesure de comparer les documents reçus ultérieurement).

Les orientations susmentionnées présentant la manière d'examiner les documents officiels peuvent servir d'une part aux opérateurs effectuant une évaluation du risque dans le cadre de l'obligation qui leur incombe de faire preuve de diligence raisonnée, et d'autre part aux autorités compétentes qui étudient la fiabilité des mesures de diligence raisonnée adoptées par les opérateurs.

Néanmoins, ces précautions visent simplement à illustrer la manière d'examiner et de compléter les documents officiels. En effet, il importe surtout que chaque opérateur décide, selon les circonstances de chaque situation, des mesures raisonnables à adopter pour évaluer les risques d'illégalité qui existent dans sa chaîne d'approvisionnement et de tenir un registre de ses actions. La question de savoir si l'opérateur s'acquiesce de l'obligation qui lui incombe de faire preuve de diligence raisonnée doit être évaluée en fonction des mesures qu'il adopte et sa capacité à étayer par des preuves.

¹⁵ En vertu de la loi française relative à la mise en œuvre du Règlement bois, le contrôle des opérateurs peut impliquer la détection de falsifications (Article 76 III loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt).

Conclusion

Il incombe à chaque opérateur de déterminer s'il a adopté toutes les mesures nécessaires lui permettant d'effectuer une évaluation du risque efficace. Les documents officiels seuls ne suffisent pas à cet égard. Leur pertinence et leur crédibilité doit systématiquement être vérifiée, ce qui implique de les compléter par des sources d'informations supplémentaires et de les comparer à celles-ci, cela afin de réduire le risque de mise sur le marché européen de bois d'origine illégale.

Annexe : Domaines juridiques qui constituent une « législation applicable »

| Catégories de lois | Exemples de documents ou d'informations possibles |
|---|---|
| Documents concernant les droits de récolter du bois | <ul style="list-style-type: none">• Preuve de l'autorisation légale de récolter : documents relatifs au droit de propriété ou au droit d'usage des terres, permis de concession, d'abattage ou de réaffectation des terres• Documents indiquant que le bois est issu de zones autorisées (c.-à-d. non protégées) : cartes avec marquage de l'origine précise du bois, plans de récolte et d'aménagement forestier officiellement agréés, rapports d'audits |
| Paiement des droits de récolte | <ul style="list-style-type: none">• Documents officiels attestant que les redevances et taxes relatives aux droits de récolte ainsi que les frais ont été acquittés : contrats, notes de banque, documents faisant mention de la TVA, reçus officiels |
| Législation relative à la récolte de bois, y compris environnementale et forestière | <ul style="list-style-type: none">• Preuve de conformité avec d'autres textes législatifs régissant la récolte de bois : rapports d'audits officiels, certificat de conformité aux normes environnementales, plans de récolte agréés, rapports de fin de coupe, certificats ISO, codes déontologiques, évaluations d'impact environnemental, permis de transport, certificats de traitement |
| Droits des tiers | <ul style="list-style-type: none">• Preuve de conformité avec les droits légaux des tiers comme les droits des communautés locales : évaluations d'impact environnemental, plans de gestion et rapports d'audits, accords de responsabilité sociale, rapports sur le régime foncier et revendication de droits et conflits y afférents |
| Commerce et douanes | <ul style="list-style-type: none">• Preuve de déclaration en bonne et due forme du bois auprès des services douaniers et acquittement des droits de douane : formulaire de déclaration en douane, reçus officiels faisant mention des tarifs appropriés, reçus indiquant la taxe à l'exportation, documents émis par les autorités douanières tels que permis d'exportation et d'importation, reçus officiels indiquant que d'autres taxes et redevances ont été payées |

Emily Unwin

Avocate

Tél. +32 2 808 04 84

Courriel eunwin@clientearth.org

www.clientearth.org

Diane de Rouvre

Avocate / Juriste

Tél. +32 2 808 04 84

Courriel dderouvre@clientearth.org

www.clientearth.org

ClientEarth est une organisation sans but lucratif spécialisée dans le droit de l'environnement, basée à Londres, Bruxelles et Varsovie. Le personnel de notre organisation est composé d'avocats militants dont le travail s'articule autour du droit, des sciences et des politiques. Nous exploitons la force du droit pour élaborer des stratégies et des outils juridiques afin de répondre aux défis environnementaux majeurs.

ClientEarth bénéficie du soutien financier généreux de fondations philanthropiques, de personnes engagées et du Département britannique pour le développement international (DFID).

Bruxelles

4ème Etage

36 Avenue de Tervueren

1040 Bruxelles

Belgique

Londres

274 Richmond Road

Londres

E8 3QW

Royaume-Uni

Varsovie

Aleje Ujazdowskie 39/4

00-540 Warszawa

Pologne

ClientEarth est une société à responsabilité limitée par garanties, enregistrée en Angleterre et au Pays de Galles, sous le numéro d'entreprise 02863827, et sous le numéro d'association 1053988, aux bureaux enregistrés au 2-6 Cannon Street, Londres EC4M 6YH, avec une branche en Belgique, n° d'entreprise 0894.251.512, et une fondation en Pologne, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208